

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opintotukilain 17 ja 19 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi opintotukilakia. Esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi vanhempien tulojen vaikutuksesta opintorahan perusmäärään ja asumislisään, jos opiskelija on alle 18-vuotias ja asuu muualla kuin vanhempansa luona. Itsenäisesti asuva alle 18-vuotias opiskelija saisi tällöin opintorahan perusmäärän (101, 74 €/kk) sekä asumislisän ilman vanhempien tuloihin perustuvaa tarveharkintaa. Lisäksi opiskelijan tulokäsitettä ehdotetaan muutettavaksi siten, että apurahoja ei enää otettaisi huomioon tuloina opintotuessa.

Esitys liittyy valtion vuoden 2019 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
PERUSTELUT	3
1 Nykytila.....	3
2 Nykytilan arviointi	5
3 Toteuttamisvaihtoehdot.....	6
4 Ehdotetut muutokset	7
5 Esityksen vaikutukset.....	8
6 Asian valmistelu.....	9
7 Riippuvuus muista esityksistä.....	10
8 Voimaantulo.....	10
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	10
LAKIEHDOTUKSET	12
Laki opintotukilain 17 ja 19 §:n muuttamisesta	12
LIITE	14
RINNAKKAISTEKSTIT	14
Laki opintotukilain 17 ja 19 §:n muuttamisesta	14

PERUSTELUT

1 Nykytila

Opintotuki

Opintorahan määrä on 0—325,28 euroa kuukaudessa riippuen opiskelijan iästä, asumismuodosta sekä mahdollisesta lapsen huoltajuudesta. Opintorahaa ei kuitenkaan myönnetä opiskelijalle, jonka elatusta varten maksetaan lapsilisälain (796/1992) mukaista lapsilisää taikka vastaavaa etuutta ulkomailta. Muiden kuin korkeakouluopiskelijoiden vanhempien tulot otetaan huomioon opintorahaa myönnettäessä, jos opiskelija on alle 20-vuotias ja asuu vanhempansa luona, sekä opintorahaa ja asumislisää myönnettäessä, jos opiskelija on alle 18-vuotias.

Opintolainan valtiontakaus myönnetään opintorahaa saavalle opiskelijalle. Lainatakaus myönnetään myös muualla kuin vanhempansa luona asuvalle opiskelijalle, jonka elatusta varten maksetaan lapsilisää ja joka vanhempiensa tulojen perusteella olisi oikeutettu opintorahaan. Lainatakauksen määrä on 18-vuotta täyttäneellä opiskelijalla 650 euroa kuukaudessa. Alle 18-vuotiaalla lainatakaus on 300 euroa kuukaudessa. Ulkomailta lainatakauksen määrä on 800 euroa kuukaudessa.

Taulukko: Opintotuki toisella asteella 2018

	Opintoraha €/kk	Vähävaraiskorotus €/kk	Vaikuttaako vanhemman tulot? Toinen aste	Opintolainan valtiontakaus €/kk	Yhteensä mukaan lu- kien opinto- laina (max. €/kk)
Alaikäisen lap- sen huoltaja	325,28	-	ei vaikuta	650	975,28
Täysi-ikäinen, itsenäisesti asuva	250,28	-	ei vaikuta	650	900,28
Itsenäisesti asuva alle 18- vuotias	101,74	0—101,74	voivat suuren- taa tai pienentää: 0—203,48 e/kk	300	503,48
Vanhempansa luona asuva 20 vuotta täyttä- nyt	81,39	0—101,74	voivat suuren- taa: 81,39— 183,13 e/kk	650	833,13
Vanhempansa luona asuva 17—19- vuotias	38,66	0—59,01	voivat suuren- taa tai pienentää: 0—97,67 e/kk	300 (17 v) 650	397,67— (17 v) 747,67

Asumisen tuki

Opiskelija voi saada asumiskustannuksiin yleisestä asumistuesta annetun lain (938/2014) mukaista asumistukea, jonka määrään vaikuttaa ruokakunnan koko, tulot ja asumismenot. Yleinen asumistuki on koko ruokakunnalle tarkoitettu tuki ja kaikkien ruokakunnassa asuvien tulot

vaikuttavat asumistuen määrään. Yleisessä asumistuessa hyväksyttävät asumismenot vaihtelevat asuinpaikan sijainnin mukaan.

Asumislisää myönnetään ulkomailla sekä Ahvenanmaan maakunnassa opiskeleville (210 €/kk) sekä kansanopistoissa, liikunnan koulutuskeskuksissa taikka Saamelaisalueen koulutuskeskuksessa maksullisella linjalla opiskeleville asuntoloissa asuville (88,87 €/kk). Asumislisä on luonteeltaan yksilöllinen ja kaavamaisin perustein maksettava osa opintotukea, eikä siihen vaikuta muiden samassa taloudessa asuvien tulot. Opintotuen asumislisää maksetaan vain opintotukeen oikeuttavalta ajalta. Asumistukea maksetaan lähtökohtaisesti kaikilta kuukausilta.

Vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaisesti alaikäinen lapsi katsotaan yleisessä asumistuessa yleensä kuuluvaksi vanhempiensa ruokakuntaan. Täten hän ei voi saada asumistukea itsenäisenä ruokakuntana, ellei hänellä ole ansiotuloja, niihin verrattavia tuloja tai niitä korvaavia etuustuloja siinä määrin, että hänen voidaan katsoa itsenäisesti elättävän itsensä ja vastaavan asumismenoistaan. Asumistuen tarveharkinta on siten linkitetty opintotuen tarveharkintaan siten, että asumistukea myönnetään alaikäiselle, itsenäisesti asuvalle opiskelijalle, jos hän saa opintotukea. Myös oikeus pelkkään lainatakaukseen riittää asumistuen saamiseksi.

Yleisen asumistuen enimmäisasumismenot vaihtelevat Suomessa yksinasuvalla kuntaryhmästä riippuen 344 eurosta 508 euroon vuonna. Tällöin asumistuki on yksin asuvalla enintään 275—406 euroa kuukaudessa. Yksin asuvalla alle 18-vuotiaalla opiskelijaruokakunnalla kesimääräinen asumistuki oli lukuvuonna 2017—2018 noin 280 euroa kuukaudessa.

Toimeentulotuki

Alaikäinen lapsi voi hakea toimeentulotukilain (1412/1997) mukaista toimeentulotukea, jos hän opiskelee ja asuu erillään vanhemmistaan ja jos vanhemmat laiminlyövät elatusvelvollisuutensa. Toimeentulotukea ei ole tarkoitettu opintojen pitkäaikaiseen rahoittamiseen, joten yleensä edellytetään, että 18 vuotta täyttäneet opiskelijat hakevat opintolainaa. Alle 18-vuotiailta sitä ei edellytetä. Kansaneläkelaitoksen toimeentulotuen etuusohjeen mukaan täysikäiseltäkään opiskelijalta ei edellytetä opintolainan nostamista opintoihin, jotka eivät johda ammattiin, jos se johtaisi kohtuuttomaan lopputulokseen suhteessa hakijan elämäntilanteeseen (esim. vaikean sairauden tai lastensuojelun jälkihuollon vuoksi).

Apurahojen vaikutus opintotukeen

Opiskelijalla voi olla opintorahan lisäksi muita veronalaisia tuloja ja toimeentulon turvaamiseen tarkoitettuja apurahoja kalenterivuodessa määrä, jota kutsutaan vapaaksi tuloksi. Opiskelijan veronalaisella tulolla tarkoitetaan opintotukilakia sovellettaessa, mitä tuloverolaissa (1535/1992) säädetään veronalaisesta pääomatulosta ja ansiotulosta. Opiskelijan ulkomailla saamat tulot rinnastetaan tuloverolaissa tarkoitettuihin veronalaisiin tuloihin, jos vastaavanlainen tulo Suomessa saatuna olisi veronalainen. Kansaneläkelaitoksen mukaan vuoden 2016 tulovalvonnassa 1 354 tuensaajaa oli ilmoittanut Kelaan apurahoja. Huomioitava apuraha oli keskimäärin 2 225 euroa. Lisäksi tulovalvonnassa huomioidaan Verohallinnolta saatavat apurahatiedot. Kelassa on arvioitu, että noin 3 000:lla opintotuen saajalla on vuosittain apurahoja ja 600—700 apurahatulot ylittävät nk. vuositulon.

Apuraha otetaan tulona huomioon opintotuessa. Käytännössä apurahalla on vaikutusta opintotukeen, jos vuositulo ylittyy sen perusteella. Nykyisin opiskelijan saamasta apurahasta voidaan tulovalvonnassa vähentää tiettyjä hyväksyttäviä erityismenoja, eivätkä apurahat siltä osin vaikuta opintotukeen lainkaan. Erityismenot arvioidaan sen mukaan, onko meno tavanomai-

nen ja tyypillinen suurimmalle osalle opiskelijoista. Vain poikkeukselliset menot voidaan vähentää. Esimerkiksi urheiluvälineiden tai muiden vastaavien harrastusvälineiden tai erityisten opiskelu- tai tutkimusvälineiden ostamisesta aiheutuneet kulut, opiskelu- tai valmennusmatkat ulkomaille tai lukukausimaksut voidaan vähentää. Tietokoneen ostaminen ja muut opiskelijoille tavanomaiset menot eivät ole hyväksyttäviä erityismenoja. Jos opiskelijan apuraha osittain tai kokonaan käytetään erityismenoihin, tulee hänen eritellä kyseiset menot Kansaneläkelaitokselle. Kansaneläkelaitos tutkii, mitkä erityismenoista voidaan vähentää apurahasta, ja ilmoittaa opiskelijalle, mikä osa apurahasta otetaan tulovalvonnassa huomioon tulona. Oppimateriaalit, lukiolaisen ylioppilastutkintomaksut samoin kuin tietokoneet, laskimet ja muut älylaitteet ovat opiskelijoille tavanomaisia kustannuksia, joten niitä ei voida vähentää apurahasta. Näin ollen on harvinaista, että esimerkiksi lukiolaisen hyvän opintomenestyksen perusteella saamasta apurahasta tai stipendistä voitaisiin vähentää erityismenoja.

Yleisestä asumistuesta annetun lain (938/2014) 15 §:n mukaan muita kuin toimeentulon turvaamiseksi maksettuja apurahoja ei oteta huomioon tuloksi asumistuen määrää laskettaessa. Asumistuen etuusohjeen mukaan materiaalihankintoja varten myönnettyjä tai muita kohdeapurahoja ei huomioida tulona. Opiskelijoille ulkomaan vaihtoa varten myönnetty apurahat ja stipendit katsotaan kohdeapurahoiksi eikä niitä siis huomioida tuloksi.

2 Nykytilan arviointi

Alle 18-vuotiaiden opintotuki

Alle 17-vuotiaasta vanhemmat saavat tarveharkinnatonta lapsilisää ja muualla kuin vanhempiensa luona asuva opiskelija voi saada myös asumislisän tai asumistuen ohella opintolainaa, jos hän olisi vanhempien tulojen perusteella oikeutettu opintorahaan. Vanhempien yhteenlaskettujen tulojen tulee tällöin jäädä alle 61 000 euron. Opiskelijan täytettyä 17-vuotta tarveharkinnaton lapsilisa lakkaa ja opintotuen tarveharkinnan vuoksi suurin osa ei saa mitään opintotukea, ei edes edellä mainittua lainatakausta. 17-ikävuodesta eteenpäin myönnettävä opintotuki on lainapainotteinen ja kohdentuu pienituloisista perheistä tuleville opiskelijoille. Saadakseen asumistukea opiskelijalla tulee olla varoja itsenäiseen elämiseen, mikä edellyttäisi opintotuen saamista. Tuen tarpeessa olisivat erityisesti muulla kuin vanhempiensa luona asuvat 17-vuotiaat opiskelijat, jotka joutuvat opintojen vuoksi asumaan eri paikkakunnalla kuin heidän vanhempansa. Nämä opiskelijat joutuvat nykyisin kattamaan elin- ja opiskelukustannukset enimmäkseen muista varoista kuin opintotuesta. Myöskään oppimateriaalisia ei tule heidän käyttöönsä.

Alle 18-vuotiaita itsenäisesti asuvia opiskelijoita on toimeentulotuen saajina Kelan mukaan noin 900, josta 95 % on 17-vuotiaita. Ryhmään voi kuulua niitä, jotka eivät saa lainkaan opintotukea tai niitä, joiden opintotuki ei riitä kattamaan elinkustannuksia. Opiskelijan ei edellytetä nostavan lainaa tietyissä vaikeissa elämäntilanteissa taikka opintoihin, jotka eivät johda ammattiin. Tällöin alle 18-vuotiaalle opiskelijalle voi syntyä jo pelkän opintorahan riittämättömyyden vuoksi tarvetta toimeentulotukeen. Alle 18-vuotiaiden itsenäisesti asuvien opintorahan tason korottaminen vähentäisi siten toimeentulotuen tarvetta ja korostaisi opintotuen ensisijaisuutta suhteessa toimeentulotukeen. Tarve toimeentulotukeen vähenisi merkittävästi, jos opintoraha kattaisi aina opiskelijan välttämättömän toimeentulon.

Muissa pohjoismaissa opintotuki on toisella asteella rahamuotoista, tasoltaan korkeampaa ja vähemmän tarveharkintaista verrattuna Suomen toisen asteen opintotukeen. Opintorahan määrä on Tanskassa, Norjassa ja Ruotsissa vähintään kunkin maan lapsilisän tasolla ja sitä korotetaan vanhempien tulojen perusteella. Opintolainaa ei vertailumaissa myönnetä lainkaan alaikäisille.

Eduskunnan sivistysvaliokunta on kiinnittänyt huomiota alle 18-vuotiaden niukkaan opintotukeen (SiVM 11/2017), koska oppilaitosverkon harventuessa on yhä yleisempää, että alaikäinen toisen asteen opiskelija asuu itsenäisesti ja muodostaa oman taloutensa. Vaikka alle 18-vuotias on lain mukaan elatusvelvollisuuden piirissä, huoltajien taloudelliset mahdollisuudet tukea itsenäisesti asuvaa lastaan vaihtelevat suuresti. Valiokunta katsoi, että alaikäisen opiskelijan toimeentuloa vahvistamalla voidaan parantaa tasa-arvoisia koulutusmahdollisuuksia ja edesauttaa sitä, ettei mielekkäisiin toisen asteen opintoihin hakeutuminen olisi kiinni perheen vuokranmaksukyvyistä tai muusta taloudellisesta tilanteesta.

Apurahojen vaikutus opintotukeen

Kannustimeksi tarkoitetun apurahan huomioiminen opintotukeen vaikuttavana tulona koetaan epäoikeudenmukaiseksi, koska se voi vähentää opiskelijan saamaa opintotukea. Opiskelija voi apurahan vuoksi joutua palauttamaan liikaa samansa opintorahan taikka se peritään häneltä takaisin verotuksen valmistuttua. Apurahojen huomioiminen tulona lisää Kansaneläkelaitoksessa tehtävää työtä. Lisäksi apurahojen huomioonottamismenettely on opintotuessa ja asumistuessa hieman erilainen. Asumistuessa ei vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaan oteta tulona huomioon materiaalihankintoja varten myönnettyjä tai muita kohdeapurahoja tai ulkomaan vaihtoon tarkoitettuja apurahoja. Opintorahan taso on varsin niukka kattamaan opiskelu- ja elinkustannuksia, joten luopuminen apurahojen huomioonottamisesta parantaisi taloudellisia edellytyksiä opiskeluun sekä edistäisi esimerkiksi urheilijoiden kaksoisuria.

3 Toteuttamisvaihtoehdot

Alle 18-vuotiaden opintotuki

Alle 18-vuotiaan opiskelijan taloudellisia edellytyksiä opiskeluun voidaan edistää joko opiskelijalle maksettavan opintotuella tai tukemalla opiskelijan vanhempia. Yhtenä vaihtoehtona on esitetty tarveharkinnattoman lapsilisän maksamista lapsen vanhemmille 17-vuotiaden lasten perusteella. Lapsilisän maksaminen yhden uuden ikäluokan osalta lisäisi valtion menoja noin 75 milj. euroa. Tällöin yhteiskunnan rahallinen tuki ohjautuisi vanhemmille, eikä sen ehtona olisi opiskelu kuten opintotuessa on.

17-vuotiaden opintotukea voidaan kehittää korottamalla opintorahan tasoa sekä parantamalla järjestelmän kattavuutta esimerkiksi vanhempien tuloihin perustuvaa tarveharkintaa lieventämällä. Yhteiskunnan rahamuotoinen tuki määräytyisi nykyistä johdonmukaisemmin, jos 17-vuotiaalle opiskelijalle maksettaisiin lapsilisän maksamisen päätyttyä lapsilisän määrää vastaava opintoraha ilman tarveharkintaa. Opintoraha voisi tällöin olla nykyiseen tapaan edelleen tarveharkintaista vanhemman luona asuvalla, koska vanhemman luona asuvilla ei ole yhtä paljon menoja kuin itsenäisesti asuvalla on. Pitemmällä aikavälillä olisi perusteltua, että 17–19-vuotiaan vanhemman luona asuvan opiskelijan mahdollisesti tarveharkinnaton opintoraha perusmäärä olisi sama kuin alle 18-vuotiaan itsenäisesti asuvan opintorahan perusmäärä on. Tällöin opintoraha olisi vähintään lapsilisän tasolla.

Jos asumistuen saamisen ehtona ei olisi alaikäisillä opiskelijoilla nykyiseen tapaan opintotuen saaminen, niin asumistukea myönnettäisiin alaikäisille opiskelijoille, kuten myönnetään muillekin pienituloisille ruokakunnille. Jos alaikäinen opiskelija ei kuitenkaan saisi opintotukea, tulisi hänen tai hänen vanhempansa kattaa muut itsenäisestä elämästä aiheutuvat elinkustannukset. Tällöin todennäköisesti tarve toimeentulotukeen kasvaisi. Toimeentulotuki ei kuitenkaan ole tarkoitettu opiskelijan pääasialliseksi tukimuodoksi. Toimeentulotuki on opintorahaa korkeammalla tasolla, jonka vuoksi tämä vaihtoehto lisäisi yhteiskunnan menoja huomattavasti enemmän kuin nykyistä kattavampi opintotuki ja asumistuki yhdessä. Asumistukimenot

kasvaisivat epätarkoituksenmukaisesti, jos alaikäisillä asumistuen saajilla ei tarvitsisi olla riittäviä varoja itsenäiseen elämiseen saadakseen asumistukea.

Apurahojen vaikutus opintotukeen

Apurahat voitaisiin jättää opintotuen tarveharkinnan ulkopuolelle, koska apurahan vaikutus opintotukeen koetaan epäoikeudenmukaiseksi ja opintorahan taso on niukka. Vaihtoehtoisesti opintotuen tarveharkinnan ulkopuolelle voitaisiin jättää vähäiset apurahat ja nk. tunnustusstipendit, mutta nk. säännölliset apurahatulot rinnastettaisiin palkkatuloihin. Tämä monimutkais-taisi tulovalvonnan toimeenpanoa. Apurahojen vaikutus vähenisi myös, jos opintotuen tulorajojen korotetaan. Yksinkertaisinta olisi kuitenkin luopua apurahojen huomioonottamisesta kokonaan. Tällöin materiaalihankintoihin ja ulkomailla opiskeluun tarkoitettuja stipendejä ja apurahoja kohdeltaisiin opintotuessa samalla tavalla kuin asumistuessa.

4 Ehdotetut muutokset

Esityksen tarkoituksena on parantaa erityisesti 17-vuotiaan itsenäisesti asuvan opiskelijan taloudellisia edellytyksiä opiskeluun. Muutos edistäisi koulutuksen saavutettavuutta ja parantaisi erityisesti niiden opiskelijoiden toimeentuloa, joiden on pakko asua opintojen vuoksi muulla paikkakunnalla kuin vanhemmat asuvat. Opiskelijoiden taloudellisen tilanteen parantamiseksi ja tulokäsitteen selkeyttämiseksi ehdotetaan luovuttavaksi apurahojen huomioonottamisesta tulona opintotuessa.

Ehdotetun 17 §:n 1 momentin mukaan apurahoja koskevasta säätelystä luovuttaisiin ja opiskelijalla voi olla opintorahan lisäksi muita veronalaisia tuloja, jota kutsutaan vapaaksi tuloksi. Vapaa tulon laskennassa käytettävät tulorajat eivät muuttuisi.

Ehdotetun uuden 19 §:n 1 momentin mukaan luovutaan säätelystä jonka mukaan muiden kuin korkeakouluopiskelijoiden vanhempien tulot otetaan huomioon myönnettäessä opintorahaa ja asumislisää, jos opiskelija on alle 18-vuotias. Esityksen mukaan muiden kuin korkeakouluopiskelijoiden vanhempien tulot otetaan edelleen voimassa olevan lain mukaan huomioon opintorahaa myönnettäessä, jos opiskelija on alle 20-vuotias ja asuu vanhempansa luona.

Voimassa olevan 2 momentin mukaan opiskelijalla on oikeus täysimääräiseen opintorahaan ja asumislisään, jos vanhempien tuloverolain 30 §:ssä tarkoitettujen puhtaiden ansio- ja pääomatulojen määrä on enintään 40 800 euroa vuodessa. Opintorahaa ja asumislisää vähennetään jokaista tulorajan ylittävää täyttä 1 010:tä euroa kohden viisi prosenttia. Ehdotetun uuden 2 momentin mukaan opiskelijalla olisi oikeus 11 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaiseen opintorahaan, jos vanhempien veronalaisten ansio- ja pääomatulojen yhteismäärä on enintään 43 000 euroa vuodessa. Opintorahaa vähennetään jokaista tulorajan ylittävää täyttä 1 070:tä euroa kohden viisi prosenttiyksikköä. Tulorajaa ja leikkuria sovellettaisiin myönnettäessä 11 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisia opintorahoja alle 20-vuotiaalle vanhempansa luona asuville opiskelijoille.

Muutoksen myötä alle 18-vuotiaat itsenäisesti asuvat voisivat saada 11 §:n 1 momentin 2 kohdassa mainitun opintorahan perusmäärän (101,74 €/kk) tarveharkinnattomasti sekä oikeuden lainatakaukseen, mikä mahdollistaisi myös asumistuen saamisen. Opintorahaa voitaisiin edelleen korottaa 11 §:n 2 momentin mukaisesti vanhempien pienten tulojen perusteella. Samalla luovutaan vanhempien vaikutuksesta asumislisään, jolloin kyse alle 18-vuotiaista asuntolassa, ulkomailla tai Ahvenanmaalla asumislisää saavista opiskelijoista. Nämä opiskelijat saavat

leikkaamatonta asumislisää asuntolassa 88, 87 euroa kuukaudessa ja ulkomailla tai Ahvenanmaalla 210 euroa kuukaudessa.

5 Esityksen vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Esitys lisäisi momentin opintoraha- ja asumislisä 29.70.55 menoja vuonna 2019 yhteensä 0,930 milj. euroa ja vuodesta 2020 lähtien kokovuotisesti 1,86 milj. euroa. Uusia opintorahan saajia tulisi arviolta enintään 2 000, jotka asuvat jo nyt itsenäisesti. Nykyisin leikattua opintorahaa saavat (800) saisivat opintorahan perusmäärän täytenä (101,74/kk). Kokovuotisesti menolisäys olisi 1,86 milj. euroa ($101,74 \text{ €/kk} \times 8 \text{ kk} \times 2\,000 + 40 \text{ €/kk} \times 8 \text{ kk} \times 800$). Menolisäykset voidaan kattaa vuosille 2019—2022 opintotukeen varatun kehyksen puitteissa.

17-vuotiailla itsenäisesti asuvilla opintoraha korottuisi tarveharkinnan lievenemisen vuoksi keskimäärin 40 euroa kuukaudessa. Uudet tuen saajat saisivat perusmäärän ilman tarveharkintaa (101,74 €/kk). Opintorahan perusmäärän tarveharkinnattomuus on perusteltua, jotta 17-vuotiaat itsenäisesti asuvat opiskelijat eivät jäisi kokonaan yhteiskunnan rahallisen tuen ulkopuolelle. Itsenäisesti asuva opiskelija voisi saada yleistä asumistukea, jonka määrä vaihtelee muun muassa kuntaryhmittäin.

Asuntoloissa asuu asumislisän piirissä alle 18-vuotiaita noin 120. Vanhempien tulojen huomioinnottomisesta luopuminen korottaisi asuntolassa asuvien kuukausittaista asumislisää keskimäärin 23 euroa. Ulkomailla ja Ahvenanmaalla opiskelevilla alaikäisillä (70) asumislisä nousisi myös keskimäärin 20 euroa kuukaudessa. Asumislisään on varattu 20 miljoonaa euroa, eikä siihen ole tarpeen näin vähäisten muutosten vuoksi esittää lisämäärärahoja.

Pelkkä opintorahan perusmäärä ei kata elinkustannuksia, joten muutoksen ei arvioida lisäävän merkittävästi 17-vuotiaiden opiskelijoiden itsenäistä asumista. Lisäksi kotoa poismuuttoa hyljitsee koulumatkatuki. Asumistukitilaston mukaan ruokakuntia, joissa tuen saajana tai tuen saajan puolisona on 17-vuotiaita asumistuen saajia, on noin 2 300. Näistä opintorahaa saavia on 1 500. 18-vuotiaita toisella asteella opiskelevia itsenäisesti asuvia ja opintorahaa sekä asumistukea saavia on 5 200. 17-vuotiaita voisi alle puolet 18-vuotiaiden määrästä, jolloin nykyisen 1 500 lisäksi voisi tulla esimerkiksi 1 400 uutta asumistuen saajaa. Tästä aiheutuisi asumistukimenojen kasvua arviolta noin 2 miljoonaa euroa ($280 \times 10 \text{ kk} \times 1\,400$). Asumistukimenojen lisäys olisi vuonna 2019 arviolta 2 milj. euroa ja 2020 lähtien 4 milj. euroa.

Alle 18-vuotiaiden itsenäisesti asuvien opintorahan perusmäärän tarveharkinnattomuus vähentäisi Kelan toimeentulotukimenoja. Lisäksi toimeentulotuessa aiheutuu säästöä siitä, että toimeentulotuella on katettu myös asumiskustannuksia, koska oikeutta asumistukeen ei ole ollut opintotuen puuttumisen vuoksi. Toimeentulotuen säästö olisi ainakin joitakin satoja tuhansia euroja, mutta tarkkaa laskelmaa on vaikea tehdä tilastojen tulkinnallisuuden vuoksi.

Apurahojen huomioonottamisesta luovutaan opintotuessa, mikä heijastuu opintorahamenoihin viiveellä. Nykyisin apurahat vähentävät opintotukimenoja noin 300 000 euroa. Tarveharkinnan lievenemisen vuoksi arviolta 300 000 eurosta jäisi palautumatta tällöin osa vuonna 2020 ja osaa ei perittäisiin takaisin vuoden 2021 aikana. Arviolta 600—700 apurahaa saavaa opiskelijaa voisi saada opintorahaa keskimäärin kahdelta kuukaudelta enemmän kuin nykyisin.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Muutokset tulee ottaa huomioon asiakasinformaatiossa, kuten päätösteksteissä, asiakaskirjeissä sekä opintotukea koskevassa verkkoviestinnässä. Alle 18-vuotiaiden itsenäisesti asuvien opintorahan perusmäärän tarveharkinnattomuus vähentää pienituloisten perheiden tarvetta toimeentulotukeen ja siitä aiheutuvaa työtä sekä Kansaneläkelaitoksessa että kunnissa. Opiskelijan apurahojen huomioonottamisesta luopuminen vähentää tuloseurantaan liittyvää työtä Kansaneläkelaitoksessa.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitys edistää perustuslain 16 §:n mukaisia sivistyksellisiä oikeuksia yhtäläisiin mahdollisuuksiin saada kykynsä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Esitys edistää tasa-arvoisia edellytyksiä toisen asteen koulutukseen ja parantaisi opintotuen kannustavuutta verrattuna muihin vähimmäisetuksiin.

6 Asian valmistelu

Ehdotus opintotuen tarveharkinnan lieventämisestä oli osin esillä vuosia 2019—2022 koskevan julkisen talouden suunnitelmaa laadittaessa ja hallituksen esityksessä laiksi opintotukilain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Ehdotusta lieventää alle 18-vuotiaiden opintorahan perusmäärän tarveharkintaa kannatettiin laajasti. Valtiovarainministeriö huomautti kuitenkin, ettei esitykseen ole rahoitusta ja lisämäärärahatarve kohdistuu erityisesti asumistukeen. Kansaneläkelaitos esitti lausunnossaan apurahojen huomioonottamisesta luopumista.

Ehdotuksen valmistelua jatkettiin ja esitys opintotukilain 17 ja 19 §:n muuttamisesta on ollut lausuntokierroksella, jotta se voidaan antaa eduskunnalle täydentävän talousarvioesityksen yhteydessä. Lausuntopyyntö lähetettiin oikeusministeriöön, sosiaali- ja terveysministeriöön, valtiovarainministeriöön, Kansaneläkelaitokselle, Suomen Kuntaliitolle, Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto - SAKKI ry:lle, Suomen Lukiolaisten Liitto ry:lle, Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK ry:lle, Suomen Opiskelija-Allianssi - OSKU ry:lle, Suomen Ylioppilaskuntien liitto (SYL) ry:lle sekä Ammattiosaamisen kehittämisyhdistys AMKE ry:lle. Lausunnon antoivat kaikki muut tahot lukuun ottamatta oikeusministeriötä ja valtiovarainministeriötä.

Kaikki lausunnon antaneet tahot kannattivat ehdotettuja muutoksia. Ehdotettujen muutosten nähtiin selkeyttävän opintotukijärjestelmää ja yhdenmukaistavan alle 20-vuotiaiden itsenäisesti asuvien tuen myöntämisperusteita. Apurahojen huomioonottamisesta luopumista ja siten opintotuen tarveharkinnan lievennystä pidettiin perusteltuna opiskelijoiden toimeentulon parantamiseksi. Alle 18-vuotiaiden itsenäisesti asuvien opintorahan perusmäärän (101,74 /kk) tarveharkinnattomuutta pidettiin perusteltuna, koska sen myötä alaikäisillä opiskelijoilla olisi nykyistä tasa-arvoisemmat mahdollisuudet opiskeluun. Muutos mahdollistaisi asumistuen saamisen nykyistä kattavammin ja korostaisi opintotuen ensisijaisuutta toimeentulotukeen nähden.

Suomen Kuntaliitto huomautti lausunnossaan, että riittämätön rahoitus uhkaa voimakkaasti toisen asteen koulutuksen (lukiokoulutus ja ammatillinen koulutus) järjestämistä ja siten koulutukseen osallistumista. Koulutuksen järjestäjien saama riittävä valtionosuusrahoitus on aivan keskeinen koulutuksen saavutettavuuden kannalta.

7 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy valtion vuoden 2019 talousarvioesitystä täydentävään esitykseen ja on tarkoitettukäsiteltäväksi sen yhteydessä.

Eduskunnalle on annettu hallituksen esitys laiksi opintotukilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 171/2018 vp), jossa esitetään muutettavaksi opintotukilain 19 §:n 2 momenttia siten, että opiskelijalla on oikeus 11 §:n 1 momentin mukaiseen opintorahaan ja 14 §:n mukaiseen asumislisään, jos vanhempien veronalaisten ansio- ja pääomatulojen yhteismäärä on enintään 43 000 euroa vuodessa. Opintorahaa ja asumislisää vähennetään jokaisesta tulorajan ylittävää täyttä 1 070:tä euroa kohden viisi prosenttiyksikköä.

Hallituksen esityksen 171/2018 vp voimaantulosäännöksen mukaan 19 §:n 2 momentin muutokset tulisivat voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019. 19 §:n 2 momentissa säädetään uusista vanhempien tulorajoista. Tässä hallituksen esityksessä ehdotetaan uusia muutoksia 1.8.2019 lukien 19 §:n 1 ja 2 momentissa säädettyihin vanhempien tulojen huomioon ottamisen perusteisiin.

8 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019. Sen 19 § tulisi voimaan vasta 1 päivänä elokuuta 2019. Lain 17 §:n 1 momenttia sovelletaan ennen vuotta 2021 tehtävään tulovalvontaan, joka koskee aikaa ennen vuotta 2019 sellaisena kuin se oli voimassa tämän lain voimaan tullessa.

9 Suhde perustuslakiin ja säättämisyjärjestys

Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on myös edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa iän tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi opintotukilakia siten, että luovutaan vanhempien tulojen vähentävästä vaikutuksesta myönnettäessä opintorahaa ja asumislisää muualla kuin vanhemman luona asuvalle alle 18-vuotiaalle toisen asteen opiskelijalle. Lakimuutos tarkoittaisi, että vanhempien tulot eivät vähentäisi alle 18-vuotiaalle maksettavaa opintorahan perusmäärää (101,74 €/kk) taikka asumislisää, mikä parantaisi alle 18-vuotiaan itsenäisesti asuvan opiskelijan toimeentuloa päätoimisen opiskelun ajalle ja mahdollistaisi myös asumistuen saamisen. Alle 18-vuotiaiden opiskelijoiden asumistuen saamisen ehtona on vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaan opintotuen saaminen tai muuten riittävät varat itsenäiseen elämiseen. Esitys lieventää opintotuen tarveharkintaa siten, että alle 18-vuotias itsenäisesti asuva opiskelijoille saisi kyseisen opintorahan perusmäärän ja asumislisän ilman tarveharkintaa kuten alle 18-vuotias korkeakouluopiskelijakin voi saada.

Opintotukilain 19 §:n mukaan vanhempien tulot voivat pienentää muussa kuin korkeakoulussa opiskelevan vanhemman luona asuvan alle 20-vuotiaiden opintorahaa. Alle 20-vuotiaiden vanhempien luona asuvien opintorahaa voidaan kuitenkin korottaa kaikilla koulutusasteilla vanhempien pienituloisuuden perusteella samalla tavalla (11 §:n 2 momentti). Tarveharkinta poikkeaisi korkea-asteen ja toisen asteen opiskelijoiden välillä muutoksen jälkeen enää siten,

että vanhemman tulot voivat pienentää vanhemman luona asuvan alle 20-vuotiaan toisen asteen opiskelijan opintorahan perusmäärää, mutta korkeakouluopiskelija saisi edelleen opintorahan perusmäärän ilman tarveharkintaa. Näitä alle 20-vuotiaita vanhemman luona asuvia korkeakouluopiskelijoita on opintorahan saajina hyvin vähän, johtuen siitä, että ylioppilastutkinnon suorittamisvuonna valtaosa täyttää 19 vuotta ja korkea-asteen tukikuukausien määrän rajallisuuden vuoksi opintotukea aletaan nostaa yleensä vasta kun asutaan itsenäisesti. Muussa kuin korkeakoulussa puolestaan suurin osa opiskelijoista on alle 20-vuotiaita, joten vanhempien tuloihin perustuvasta tarveharkinnasta luopuminen 18—19-vuotiaiden vanhempien luona asuville opiskelijoiden osalta edellyttäisi merkittäviä määrärahalisäyksiä. Lapsen elatuksesta annetun lain 3 §:n mukaan vanhemmat vastaavat lapsen koulutuksesta aiheutuvista kustannuksista myös sen jälkeen, kun lapsi on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, mikäli se harkitaan kohtuulliseksi. Tällöin otetaan erityisesti huomioon lapsen taipumukset, koulutuksen kesto aika, siitä aiheutuvien kustannusten määrä sekä lapsen mahdollisuudet koulutuksen päätyttyä itse vastata koulutuksestaan aiheutuneista kustannuksista.

Vanhempien tuloihin perustuvaa tarveharkintaa on lievennetty ja yhtenäistetty valtiontaloudellista syistä viime vuosina asteittain. Viimeksi 1.1.2018 luovuttiin vanhempien tulojen huomiomisesta itsenäisesti asuvien 18—19-vuotiaiden toisen asteen opiskelijoiden opintotuessa. Vanhempien tuloihin perustuva tarveharkinta on siten nykyisin samanlainen kaikilla koulutusasteilla itsenäisesti asuvien täysi-ikäisten osalta. Perustuslakivaliokunta on katsonut lausunnossaan PeVL 26/2013 vp hallituksen esitykseen 116/2013, että eri koulutusasteiden opiskelijoiden tarveharkintaperusteet yhtenäistämistä koskevia uudistuksia on valiokunnan mielestä syytä kiirehtiä.

Hallitus katsoo, että koulutukseen kannustamiseksi on seuraavaksi perusteltua lieventää tarveharkintaa alle 18-vuotiaiden itsenäisesti asuvien opiskelijoiden kohdalla, koska itsenäisesti asuvalla opiskelijalla on pääsääntöisesti oman talouden vuoksi vanhemman luona asuvaan opiskelijaan verrattuna enemmän elinkustannuksia, eivätkä alle 18-vuotiaan itsenäisesti asuvan opiskelijan elin- ja asumiskustannukset poikkea 18-vuotta täyttäneen opiskelijan vastaavista kustannuksista.

Lisäksi esityksessä on otettu huomioon perustuslain 80 §:n 1 momentissa säädetty edellytys yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden säätämisestä lailla. Hallituksen käsityksen mukaan ehdotettuun lakiin ei sisälly sellaisia perusoikeuksien rajoituksia, joiden vuoksi esitystä ei voitaisi käsitellä tavallisessa lain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

Laki

opintotukilain 17 ja 19 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan opintotukilain (65/1994) 17 §:n 1 momentti ja 19 §,
sellaisina kuin ne ovat, 17 §:n 1 momentti laissa 52/2011 ja 19 § laeissa 960/2017 ja / ,
seuraavasti:

17 §

Opiskelijan omien tulojen vaikutus opintorahaan ja asumislisään

Opiskelijalla voi olla opintorahan lisäksi muita veronalaisia tuloja kalenterivuodessa määrä, jota kutsutaan vapaaksi tuloksi. Vapaa tulo lasketaan siten, että opiskelijalla voi olla tuloa:

- 1) 660 euroa jokaista kuukautta kohden, jolta hän on saanut opintorahaa tai asumislisää; sekä
 - 2) 1 970 euroa jokaista kuukautta kohden, jolta hän ei ole saanut opintorahaa tai asumislisää.
-

19 §

Vanhempien tulojen huomioon ottaminen

Muiden kuin korkeakouluopiskelijoiden vanhempien tulot otetaan huomioon opintorahaa myönnettäessä, jos opiskelija on alle 20-vuotias ja asuu vanhempansa luona. Tulot otetaan huomioon mainitun ikärajan täyttämistä edeltävän kalenterikuukauden loppuun. Vanhempien tuloja ei kuitenkaan oteta huomioon, jos opiskelija on avioliitossa tai saa opintorahan huoltajakorotusta. Jos opiskelijan vanhemmat ovat eronneet tai asuvat pysyvästi välien rikkoutumisen vuoksi erillään, vain sen vanhemman tulot otetaan huomioon, jonka luona opiskelija asuu tai on viimeksi asunut. Jos opiskelija on alle 18-vuotias ja hän on vanhempansa ja vanhemman uuden aviopuolison yhteisessä kodissa huollettavana, myös uuden aviopuolison tulot otetaan huomioon.

Opiskelijalla on oikeus 11 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaiseen opintorahaan, jos vanhempien veronalaisten ansio- ja pääomatulojen yhteismäärä on enintään 43 000 euroa vuodessa. Opintorahaa vähennetään jokaista tuloajan ylittävää täyttä 1 070:tä euroa kohden viisi prosenttiyksikköä.

HE 234/2018 vp

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 19 § tulee kuitenkin voimaan 1 päivänä elokuuta 2019. Lain 17 §:n 1 momenttia sovelletaan ennen vuotta 2021 tehtävään tulovalvontaan, joka koskee aikaa ennen vuotta 2019 sellaisena kuin se oli voimassa tämän lain voimaan tullessa.

Helsingissä 15 päivänä marraskuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Eurooppa-, kulttuuri- ja urheiluministeri Sampo Terho

Laki**opintotukilain 17 ja 19 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan opintotukilain (65/1994) 17 § :n 1 momentti ja 19 §,
 sellaisina kuin ne ovat, 17 §:n 1 momentti laissa 52/2011 ja 19 § laeissa 960/2017 ja / ,
 seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Lakiehdotus*

17 §

17 §

*Opiskelijan omien tulojen vaikutus opintorahaan ja asumislisään**Opiskelijan omien tulojen vaikutus opintorahaan ja asumislisään*

Opiskelijalla voi olla opintorahan lisäksi muita veronalaisia tuloja ja toimeentulon turvaamiseen tarkoitettuja apurahoja kalenterivuodessa määrä, jota kutsutaan vapaaksi tuloksi *Ulkomaiseen opiskelijavaihtoon tarkoitettuja opintotukea täydentäviä apurahoja ei oteta huomioon.* Vapaa tulo lasketaan siten, että opiskelijalla voi olla tuloa:

Opiskelijalla voi olla opintorahan lisäksi muita veronalaisia tuloja kalenterivuodessa määrä, jota kutsutaan vapaaksi tuloksi. Vapaa tulo lasketaan siten, että opiskelijalla voi olla tuloa:

1) 660 euroa jokaista kuukautta kohden, jolta hän on saanut opintorahaa tai asumislisää; sekä

1) 660 euroa jokaista kuukautta kohden, jolta hän on saanut opintorahaa tai asumislisää; sekä

2) 1 970 euroa jokaista kuukautta kohden, jolta hän ei ole saanut opintorahaa tai asumislisää.

2) 1 970 euroa jokaista kuukautta kohden, jolta hän ei ole saanut opintorahaa tai asumislisää.

19 §

19 §

*Vanhempien tulojen huomioon ottaminen**Vanhempien tulojen huomioon ottaminen*

Muiden kuin korkeakouluopiskelijoiden vanhempien tulot otetaan huomioon opintorahaa myönnettäessä, jos opiskelija on alle 20-vuotias ja asuu vanhempansa luona, *sekä opintorahaa ja asumislisää myönnettäessä, jos opiskelija on alle 18-vuotias.* Tulot otetaan huomioon mainitun ikärajan täyttämistä edeltävän kalenterikuukauden loppuun. Vanhempien tuloja ei kuitenkaan oteta huomioon, jos opiskelija on avioliitossa tai saa opintorahan huoltajakorotusta. Jos opis-

Muiden kuin korkeakouluopiskelijoiden vanhempien tulot otetaan huomioon opintorahaa myönnettäessä, jos opiskelija on alle 20-vuotias ja asuu vanhempansa luona. Tulot otetaan huomioon mainitun ikärajan täyttämistä edeltävän kalenterikuukauden loppuun. Vanhempien tuloja ei kuitenkaan oteta huomioon, jos opiskelija on avioliitossa tai saa opintorahan huoltajakorotusta. Jos opiskelijan vanhemmat ovat eronneet tai asuvat pysyvästi välien rikkoutumisen vuoksi eril-

Voimassa oleva laki

kelijan vanhemmat ovat eronneet tai asuvat pysyvästi välien rikkoutumisen vuoksi erillään, vain sen vanhemman tulot otetaan huomioon, jonka luona opiskelija asuu tai on viimeksi asunut. Jos opiskelija on alle 18-vuotias ja hän on vanhempansa ja *tämän* uuden aviopuolison yhteisessä kodissa huollettavana, myös uuden aviopuolison tulot otetaan huomioon.

Opiskelijalla on oikeus *täysimääräiseen* opintorahaan ja asumislisään, jos vanhempien tuloverolain 30 §:ssä tarkoitettujen puhtaiden ansio- ja pääomatulojen määrä on enintään 40 800 euroa vuodessa. Opintorahaa ja asumislisää vähennetään jokaista tuloajan ylittävää täyttä 1 010:tä euroa kohden viisi prosenttia.

Lakiehdotus

lään, vain sen vanhemman tulot otetaan huomioon, jonka luona opiskelija asuu tai on viimeksi asunut. Jos opiskelija on alle 18-vuotias ja hän on vanhempansa ja *vanhemman* uuden aviopuolison yhteisessä kodissa huollettavana, myös uuden aviopuolison tulot otetaan huomioon.

Opiskelijalla on oikeus *11 § 1 momentin 1 kohdan mukaiseen* opintorahaan, jos vanhempien veronalaisten ansio- ja pääomatulojen yhteismäärä on enintään 43 000 euroa vuodessa. Opintorahaa vähennetään jokaista tuloajan ylittävää täyttä 1 070:tä euroa kohden viisi prosenttiyksikköä.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20 . Sen 19 § tulee kuitenkin voimaan
vasta 1 päivänä elokuuta 2019. Lain 17 §:n
1 momenttia sovelletaan ennen vuotta 2021
tehtävään tulovalvontaan, joka koskee aikaa
ennen vuotta 2019 sellaisena kuin se oli
voimassa tämän lain voimaan tullessa.*